

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Program penanggulangan kemiskinan sudah banyak dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Sijunjung. Salah satu penyebab penurunan tingkat kemiskinan di Kabupaten Sijunjung adalah dengan adanya berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Sijunjung. Contohnya adalah Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang mulai dilaksanakan di Kabupaten Sijunjung pada tahun 2006. Sejak tahun 2007 P2KP menjadi bagian dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Mulai tahun 2008 keberlanjutan pelaksanaan P2KP diperluas menjadi PNPM Mandiri Perkotaan.

Secara substansi PNPM Mandiri Perkotaan merupakan program penanggulangan kemiskinan melalui konsep pemberdayaan masyarakat bersama pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli. Dengan demikian diharapkan akan terbangun gerakan bersama penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada nilai-nilai universal, seperti kejujuran, transparansi, dan akuntabel (Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan)

Salah satu program PNPM Mandiri Perkotaan adalah program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK). PLPBK adalah stimulan bagi keberhasilan masyarakat di desa atau kelurahan yang menjadi sasaran

program P2KP yang mampu membangun Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di wilayahnya yang mencapai kualifikasi BKM berdaya. PLPBK lahir sebagai salah satu bentuk intervensi yang berupaya membangun kolaborasi antara masyarakat, pemerintah daerah dan kelompok peduli. Jadi harus ada komitmen bersama dan kemitraan antara masyarakat, pemerintah daerah dan kelompok peduli untuk menata lingkungan permukiman di kawasan prioritas sesuai rencana yang disepakati bersama (Pedoman teknis PLPBK).

Tujuan pelaksanaan PLPBK adalah mewujudkan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin melalui penataan lingkungan permukiman yang teratur aman dan sehat (Pedoman Teknis Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas) Dalam mewujudkan tujuan masing-masing unsur harus melakukan peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat maupun pemerintah daerah agar dapat mengelola proses peningkatan kualitas lingkungan permukiman secara mandiri dan berkelanjutan.

Kabupaten Sijunjung terdiri atas 8 (delapan) kecamatan, yaitu Kecamatan Sijunjung, Sumpur Kudus, Koto VII, Kupitan, IV Nagari, Tanjung Gadang, Lubuk Tarok dan Kamang Baru. Kecamatan Sijunjung termasuk dalam wilayah kerja PNPM Mandiri Perkotaan dan 7 kecamatan lainnya termasuk wilayah kerja PNPM Mandiri Pedesaan. Kecamatan Sijunjung terdiri atas 9 nagari yaitu : Muaro, Sijunjung, Kandang Baru, Pematang Panjang, Aie Angek, Paru, Solok Ambah, Silokek dan Durian Gadang. Kabupaten Sijunjung pertama mendapatkan program PLPBK pada tahun 2009 di Nagari Paru. Pada akhir tahun 2013 untuk wilayah Sumatera Barat, ada 5 Kabupaten/Kota yang mendapatkan program

PLPBK yang tersebar pada 11 titik lokasi dan Kabupaten Sijunjung menjadi salah satu daerah yang mendapatkan program PLPBK. Daerah lain yang menjadi lokasi penerima PLPBK di Sumatera Barat adalah Kota Padang, Kota Padang Panjang, Kota Payakumbuh, dan Kota Pariaman.

Nagari yang menjadi lokasi PLPBK di Kabupaten Sijunjung adalah Nagari Solok Ambah. Program PLPBK di Nagari Solok Ambah dimulai sejak awal tahun 2014 sampai bulan September tahun 2015. Syarat untuk mengajukan lokasi penerima PLPBK adalah : kelurahan/desa PNPM Mandiri Perkotaan, BKM yang ada di kelurahan/desa tersebut memiliki kinerja minimal berdaya, merupakan kelurahan/desa yang memiliki kawasan permukiman padat, kumuh dan miskin yang menjadi prioritas Pemda dalam Penataan Lingkungan Permukiman dan pemerintah Kota/Kabupaten terkait memiliki komitmen untuk mendukung pelaksanaan kegiatan PLPBK (Pedoman Teknis Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas, 8). Semua kriteria tersebut dimiliki oleh Nagari Solok Ambah, sehingga Nagari Solok Ambah lolos seleksi dalam penetapan lokasi daerah penerima program PLPBK.

Nagari Solok Ambah merupakan salah satu daerah yang termasuk kawasan daerah tertinggal di Kabupaten Sijunjung sebelum tahun 2013. Jarak Nagari Solok Ambah dengan pusat pemerintah daerah sekitar 35 km, dan membutuhkan waktu lebih dari 1 jam perjalanan karena melalui Nagari Aie Angek dengan kondisi jalan yang sempit dan berbelok-belok, ditambah dengan kondisi jalan yang kurang bagus setelah melalui Nagari Aie Angek. Infrastruktur tidak layak, ketiadaan sarana prasarana serta tiadanya jaringan komunikasi menjadi masalah utama di

Nagari Solok Ambah. Secara geografis, Nagari Solok Ambah merupakan daerah perbukitan dengan ketinggian 750 meter hingga 934 meter di atas permukaan laut sehingga untuk orang yang baru pertama kali datang ke Nagari Solok Ambah akan menggigil lututnya menaiki tanjakan curam, yang kalau tidak berhati-hati bisa jatuh ke jurang. Masyarakat secara umum bermata pencaharian sebagai petani dan banyak penduduk tergolong masyarakat berpenghasilan rendah.

Kegiatan fisik yang dibangun dalam program PLPBK di Nagari Solok Ambah adalah satu paket peningkatan jalan sepanjang 850 meter yang berada di Jorong Koto Ranah. Jalan memang merupakan hal yang sangat penting dalam permukiman terutama jalan utama dalam suatu nagari yang menjadi akses bagi masyarakat. Namun dalam survey awal terlihat selain jalan ada beberapa kegiatan yang dibutuhkan oleh masyarakat seperti fasilitas mandi cuci kakus (MCK) ataupun rehab rumah tidak layak huni. Menurut data yang dimiliki oleh faskel bahwa 83% masyarakat Nagari Solok Ambah tidak memiliki fasilitas MCK/jamban di rumahnya, sehingga sebagian besar masyarakat melakukan aktivitas MCK di sungai yang berada di sekitar permukiman masyarakat. Sedangkan 71% bangunan hunian tidak memiliki keteraturan dan 14% bangunan hunian memiliki kondisi atap, dinding, lantai tidak sesuai persyaratan teknis. Berdasarkan pernyataan yang disampaikan oleh salah seorang faskel bahwa pembangunan satu paket peningkatan jalan tersebut sudah disampaikan oleh tim korkot sejak awal kegiatan.

Dalam ketentuan pelaksanaan PLPBK yang terdapat dalam Pedoman Teknis PLPBK disebutkan masyarakat dan pihak terkait dengan pelaksanaan kegiatan

harus memperhatikan dan memenuhi beberapa ketentuan pelaksanaan, sebagai berikut : 1) adanya komitmen bersama dan kemitraan antara masyarakat, Pemerintah Daerah dan kelompok peduli untuk menata lingkungan permukiman di kawasan prioritas sesuai rencana yang disepakati bersama; 2) Pemerintah Daerah harus membentuk Tim Teknis PLPBK, menyediakan Biaya Operasional Proyek (BOP) Tim Teknis minimal 5% dari pagu BLM, melaksanakan Perjanjian Kerja Sama antara Walikota/Bupati dengan Direktur Penataan Bangunan dan Lingkungan, Ditjen Cipta Karya Kementerian PU; 3) pelaksanaan pembangunan fisik harus memenuhi standar teknis yang berlaku dan mematuhi terhadap pengamanan lingkungan dan sosial; 4) kegiatan penataan lingkungan permukiman harus menjawab kebutuhan dasar masyarakat miskin khususnya kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan lingkungan permukiman miskin; 5) perencanaan penataan lingkungan permukiman oleh masyarakat selaras dengan perencanaan pembangunan daerah; 6) melibatkan masyarakat miskin sebagai pelaku utama dalam proses pengambilan keputusan setiap tahapan pembangunan partisipatif mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemeliharaan serta pemanfaatan. Terlihat pada poin keempat dan keenam bahwa kegiatan PLPBK harus menjawab kebutuhan dasar masyarakat miskin sehingga harus melibatkan masyarakat miskin sebagai pelaku utama dalam proses pengambilan keputusan. Masyarakat dalam hal ini diwakilkan oleh Tim Inti Perencanaan Partisipatif. Maka dalam pelaksanaannya diperlukan proses komunikasi yang mendengarkan aspirasi dari bawah dan adanya dialog.

Pada tahun 1976 Everett M. Rogers menyatakan kegiatan komunikasi bukan kegiatan memberi dan menerima melainkan berbagi dan dialog. Bessette (2004) lebih lanjut mengungkapkan komunikasi lebih diarahkan pada proses-proses yang memungkinkan masyarakat lebih aktif dilibatkan (*involving the community*) dan proses pembangunan itu sendiri harus dimulai dari masyarakat sebagai *spirit* utamanya. Agar program PLPBK yang akan dilaksanakan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, maka prinsip utama dari program PLPBK ini adalah partisipasi. Partisipasi bertujuan setiap orang dalam komunitas dapat secara aktif terlibat. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan peran aktif dari kelembagaan yang terdapat dalam masyarakat, terutama dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan kontrol atas pelaksanaan berbagai kebijakan yang telah ditetapkan.

Dalam menjalankan prinsip tersebut komunikasi yang diperlukan melalui komunikasi partisipatif yang bersifat *bottom up*. Dalam komunikasi partisipatif mencerminkan sifat memusat yang terjadi dari pertukaran informasi yang melingkar (*cyclical*). Dalam proses komunikasi yang memusat setiap pelaku berusaha menafsirkan dan memahami informasi yang diterimanya dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian pelaku komunikasi dapat memberikan reaksi atau menyampaikan hasil pikirannya dengan baik kepada orang lain. Oleh karena itu, dalam model ini tidak ditemukan anak panah yang menunjukkan unit informasi yang berdiri sendiri dari mana dan ke arah mana, melainkan informasi itu dibagi oleh para pelaku komunikasi sampai diperoleh kepuasan atas pengertian bersama terhadap sesuatu persoalan. Komunikasi tidak lagi dipandang aliran informasi

searah, melainkan suatu proses yang interaktif, menyatu dan partisipatif (Cangara, 2014 : 52-53).

Melalui komunikasi partisipatif menempatkan masyarakat bukan hanya melaksanakan pengarahannya yang dilakukan pemerintah daerah atau kelompok peduli tapi duduk bersama dalam membahas program. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Fuad Muchlis tahun 2009 yang berjudul Analisis Komunikasi Partisipatif dalam Program Pemberdayaan Masyarakat (Studi kasus pada implementasi musyawarah dalam PNPM Mandiri Pedesaan di Desa Teluk Pemayung Kabupaten Batang Hari), dikemukakan bahwa dialog sebagai ciri komunikasi partisipatif juga belum terjadi pada berbagai musyawarah dalam PNPM Mandiri Pedesaan. Hal ini dapat dilihat dimana program belum menjamin dan memberikan setiap orang hak yang sama untuk berbicara atau untuk didengar.

Dalam penelitian Fuad tersebut, kesan yang ditangkap dalam musyawarah tersebut, forum adalah pengumuman dari pelaku PNPM Mandiri pedesaan sebagai perpanjangan tangan pemerintah bukan musyawarah yang mengedepankan dialog. Partisipan terkondisikan oleh situasi dimana mereka harus menyepakati misi yang dibawa oleh pelaku PNPM Mandiri pedesaan dari pemerintah. Partisipan tidak diberi kesempatan mempertanyakannya sehingga kesadaran kritis yang diharapkan muncul dari proses musyawarah tidak terjadi. Esensi dari dialog adalah mengenal dan menghormati pembicara lain sebagai subjek yang otonom, tidak hanya sebagai objek komunikasi.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Sri Wahyuni tahun 2006 dengan judul Proses Komunikasi dan Partisipasi dalam Pembangunan Masyarakat Desa (Kasus

Program Reksa Dana di Kecamatan Ciampea Kabupaten Bogor) dengan hasil pola intervensi pemerintah masih tinggi, proses komunikasi yang terjadi masih *top down*. Pola intervensi yang dilakukan membuat partisipasi masyarakat rendah karena program tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan survey awal pada pelaksanaan PLPBK di Nagari Solok Ambah dan didukung beberapa penelitian terdahulu menghasilkan asumsi sementara bahwa dalam pelaksanaan program pemberdayaan yang melibatkan masyarakat, dialog sebagai ciri komunikasi partisipatif belum terjadi pada berbagai tahapan proses program. Intervensi dari pemerintah masih ada dan proses komunikasi yang terjadi masih *top down*. Komunikasi yang seharusnya berlangsung dua arah dan adanya dialog sehingga terjadi pengertian bersama terhadap pesan terutama dalam penentuan kegiatan fisik yang akan dibangun dalam PLPBK Nagari Solok Ambah tidak ditemukan. Berdasarkan latar belakang tersebut penulis ingin melihat bagaimana proses komunikasi sejak awal tahapan program PLPBK dilaksanakan hingga tahapan akhir, sehingga dapat diidentifikasi faktor-faktor hambatan yang mempengaruhi komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan program PLPBK di Nagari Solok Ambah Kecamatan Sijunjung Kabupaten Sijunjung.

1.2. Rumusan Masalah

Pelaksanaan program PLPBK di Nagari Solok Ambah secara fisik yang telah dilaksanakan pada tahun 2015 telah nampak berhasil secara fisik berupa 1 paket peningkatan jalan (perbaikan jalan, pembangunan drainase dan trotoar), namun dalam setiap tahapan prosesnya (persiapan, perencanaan, pelaksanaan dan

keberlanjutan) perlu dilihat, apakah terjadi komunikasi partisipatif. Dimana terjadi dialog antara pihak yang terlibat yaitu kolaborasi antara Pemerintah Daerah, masyarakat dan kelompok peduli sehingga akan timbul saling pengertian (*mutual understanding*).

Informasi awal diperoleh bahwa kegiatan prioritas yang dilaksanakan ada penggiringan opini kepada masyarakat untuk pembangunan tersebut. Ini tidak sesuai dengan model pembangunan yang bersifat partisipatif karena dianggap benar-benar mewakili kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Termasuk terjadinya kesalahpahaman yang terjadi dengan salah satu anggota masyarakat yang tanahnya kena dampak pembangunan. Salah satu anggota masyarakat tersebut marah saat pekerja menggali tanah di depan rumahnya dan meminta untuk menghentikan pekerjaan yang berada di lingkungan rumahnya. Hal ini tidak akan terjadi jika dilakukan proses dialog yang baik terutama terhadap masyarakat yang tanahnya dipakai untuk pembangunan satu paket peningkatan jalan. Meskipun kesalahpahaman tersebut dapat diselesaikan dengan baik, namun tetap menjadi catatan dalam pelaksanaan program pemberdayaan yang melibatkan berbagai pihak. Berkaitan hal tersebut, maka dirasa perlu mengkaji mengenai proses komunikasi partisipatif yang terjadi pada setiap tahapan dalam program PLPBK di Nagari Solok Ambah.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian adalah untuk menjawab pertanyaan “Bagaimana proses komunikasi partisipatif dalam setiap tahap pelaksanaan program PLPBK di Nagari Solok Ambah Kecamatan Sijunjung Kabupaten Sijunjung?”

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Menganalisis proses komunikasi partisipatif yang terjadi pada setiap tahap pelaksanaan program PLPBK di Nagari Solok Ambah.
2. Menganalisis hambatan-hambatan dalam proses komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan program PLPBK di Nagari Solok Ambah.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan akan berguna, baik dari aspek akademis maupun aspek praktis. Dalam aspek akademis diharapkan penelitian ini dapat mengembangkan konsep pengayaan dan kajian komunikasi partisipatif.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan sebagai rekomendasi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung dan *stakeholder* pembangunan dalam melaksanakan program pemberdayaan yang mengutamakan adanya dialog bersama masyarakat.

